Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 VI Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2016

Nr. 78 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2016

Het aantal aanvragen voor een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) is de laatste jaren fors toegenomen van 250.000 in 2005 tot ruim 800.000 in 2015. Ook is het toepassingsbereik van de VOG met de introductie van continue screening in de kinderopvang en taxibranche de laatste jaren uitgebreid. Nieuwe technische mogelijkheden hebben hieraan bijgedragen. De vraag naar de VOG ontwikkelt verder. Daarom ga ik in deze brief nader in op de toekomst van het VOG-instrument. Hierbij wordt aandacht besteed aan de plek van de VOG in de samenleving. Daarnaast wil ik voor bepaalde sectoren het afwijzen van een VOG ook op basis van enkel politiegegevens mogelijk maken. Hiermee kom ik tegemoet aan de toezegging van mijn ambtsvoorganger over een beleidsvisie op integriteit en screening.[1]

De VOG in 2015

De VOG wordt in veel verschillende sectoren door beoogde werknemers aangevraagd. Twee belangrijke sectoren zijn de taxibranche en de zorgsector. Binnen de werkzame beroepsbevolking vragen sommige mensen slechts eenmaal in hun leven een VOG aan, voor mensen met een hogere arbeidsmobiliteit ligt dit aantal vaak hoger. In 2015 zijn ruim 800.000 VOG-aanvragen ingediend, waarvan ruim 50.000 gratis zijn verstrekt aan vrijwilligers die werken met kinderen of mensen met een verstandelijke beperking. Het aantal VOG-aanvragen dat in 2015 is afgewezen is 0,35% van het totaal aantal aanvragen en komt in absolute aantallen neer op 3030 afgewezen aanvragen.

[1] Kamerstuk 33 750 VI, nr. 124.

kst-34300-VI-78
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Preventieve werking

De VOG kan een essentieel onderdeel zijn van adequaat preventiebeleid. De VOG wordt daarvoor vooral ingezet voor specifieke functies en sectoren. De VOG alleen echter, is onvoldoende om effectief te zijn en zal altijd ingebed moeten zijn in een breder pakket van activiteiten zoals bijvoorbeeld het regelmatig voeren van functioneringsgesprekken, het aanspreken van personeel op afwijkend gedrag en de beschikbaarheid van een vertrouwenspersoon in een organisatie. De preventieve werking van de VOG kan op twee manieren worden bezien:

- Het aantal afgewezen VOG's;
- En de mensen die inschatten dat zij vanwege hun justitieel verleden geen VOG krijgen en geen aanvraag indienen.

Met betrekking tot de eerste groep is een afweging gemaakt tussen de bescherming van de samenleving en het belang van de aanvrager bij afgifte van de VOG. Omdat het screeningsprofiel van een VOG is afgestemd op een functie, hoeft een afwijzing niet te betekenen dat de aanvrager niet in een andere functie werk zou kunnen vinden. Daarnaast zijn er mensen die vanwege hun justitiële antecedenten anticiperen op een afwijzing van de VOG-aanvraag en de VOG überhaupt niet aanvragen. Dat kan natuurlijk terecht zijn. Dan heeft de VOG in dat geval ook een preventieve werking, maar het hoeft niet terecht te zijn. Deze groep ontzegt zich dan een kans op een stage of baan. Ik weet niet hoe groot deze groep is. Daarvoor start ik dit jaar een onderzoek om dit «dark number» te achterhalen.

Bronnen

Op dit moment is het slechts mogelijk de VOG af te wijzen op basis van justitiële gegevens, waarbij politiegegevens in het geval van een voorgenomen afwijzing enkel voor inkleuring van die justitiële gegevens kunnen worden gebruikt. Ik wil het in de toekomst voor bepaalde functies mogelijk maken ook op basis van andere bronnen de VOG af te wijzen. Ik heb hiervoor in eerste instantie gekeken naar politiegegevens. Naar aanleiding van deze verkenning wil ik voor bepaalde functies binnen de VenJ sector de VOG-aanvraag ook enkel op basis van politiegegevens kunnen afwijzen. De reden hiervoor is gelegen in de kwetsbaarheid van deze functies. Deze kwetsbaarheid komt tot uitdrukking in de zeer hoge mate van integriteit die deze functies vereisen. Ik heb hierbij functies op het oog met geweldsbevoegdheden en functies die een bijzondere informatiepositie hebben, zoals bijvoorbeeld bij het OM en de DJI. Ook voor andere sectoren kan de afwijzing van de VOG-aanvraag ook enkel op basis van politiegegevens een mogelijkheid worden. Hierbij gelden wel een aantal randvoorwaarden waar ik later in deze brief op in ga.

Het ook kunnen weigeren van een VOG op basis van enkel politiegegevens vereist een wetswijziging. Omdat bij politiegegevens de schuld van betrokkene aan een strafbaar feit nog niet vast staat en het OM nog niet tot vervolging is overgegaan, ben ik van mening dat terughoudend moet worden omgegaan met deze gegevens. Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel zal ik aan deze terughoudendheid invulling geven door de nodige aandacht te besteden aan eisen van zorgvuldigheid. Hierbij betrek ik onder andere de soort, aard, ernst en frequentie van de politiemeldingen.

Naast de politiegegevens heb ik ook overwogen het tuchtrecht en zwarte-lijsten te betrekken bij een VOG-screening. De verantwoordelijkheid voor sector-eigen bronnen als tuchtrecht of opgestelde «zwarte lijsten» ligt bij sectoren en het toepassen daarvan bij een screening vind ik

ook een afweging die de sectoren zelf het beste kunnen maken; in dit eigen maatwerk zal ik niet treden.

Tenslotte heb ik naar het betrekken van bestuurlijke boeten bij de VOG-screening, als additionele bron, een verkenning laten uitvoeren. Uit deze verkenning is niet gebleken dat het betrekken van deze bron bij de VOG-screening leidt tot aanvullende preventie, terwijl wel bleek dat voor de realisatie hiervan nog een hoop werk moet worden verzet. Zo bleek onder andere dat het gebruik van bestuurlijke boeten in de regelgeving en de praktijk de nodige aanpassingen vergt. Qua regelgeving gaat dit om de privacy-eisen die worden gesteld aan het registreren, delen en bewaren van persoonsgegevens in de vorm van bestuurlijke antecedenten. Dit is thans niet op hetzelfde niveau als bij strafrechtelijke gegevens. In de praktijk vraagt het ontsluiten van bestuurlijke boeten, de standaardisatie van de registratie en digitale gegevensuitwisseling nog aandacht. Enerzijds lijkt op dit moment het betrekken van bestuurlijke boeten daarmee disproportioneel veel inzet te vergen. Anderzijds is in de afgelopen twee decennia de verhouding tussen het bestuursrecht en het strafrecht ingrijpend veranderd. Waar voorheen oplegging van bestraffende sancties als reactie op overtredingen het exclusieve domein van het strafrecht was, neemt handhaving van regelgeving door het (bestraffend) bestuursrecht sinds het midden van de jaren negentig een belangrijke, zelfstandige positie in. Gezien deze ontwikkeling sluit ik het betrekken van bestuurlijke boeten in de VOG-screening in de toekomst zeker niet uit en zal daarom ten aanzien van dit vraagstuk een vinger aan de pols houden.

Indien in de toekomst reden ontstaat voor het betrekken van andere bronnen dan justitiële gegevens en politiegegevens, ben ik van mening dat dan gekeken moet worden naar de kwaliteit en betrouwbaarheid van de bron. Hierbij is het volgende van belang. Bepalend voor de vraag of een bron wordt betrokken bij de screening is de mate waarin de bron leidt tot aanvullende preventie. Daarnaast is de objectiviteit van bronnen een belangrijk criterium. Vereist is dat de bron niet alleen voor de gebruiker (i.c. de werkgever/ branche) transparant en eenduidig moet zijn, maar dat ook de betrokkene op de hoogte is dat de bron onderdeel uitmaakt van de screening. Voor de gebruiker betekent dit dat de informatie een zekere mate van «hardheid» moet hebben.

Randvoorwaarden

Indien sectoren buiten het Justitie-domein straks voor bepaalde functies aanleiding zien het zelfstandig gebruik van politiegegevens te realiseren dan wel vaker of continue te screenen hanteer ik de volgende randvoorwaarden.

1. Gezamenlijke verantwoordelijkheid: De mate waarin een sector zelf maatregelen neemt is de belangrijkste succesfactor voor de inzet van screening. De verantwoordelijkheid voor het beheersen van risico's ligt primair bij sectoren zelf. De sector zal om die reden eerst zelf moeten beoordelen of door maatregelen van de werkgever integriteitsschendingen kunnen worden voorkomen. De VOG kan dan een van de elementen zijn binnen het gevoerde integriteitsbeleid.

2. Proportionaliteit: Nadat de eigen inzet van maatregelen door de sector is gewogen, maakt de inzet van screening een afweging op basis van proportionaliteit noodzakelijk. Welk probleem of risico wordt geadresseerd en is overheidsoptreden, in de vorm van screening, noodzakelijk? Wat is de waarschijnlijkheid dat het risico zich voordoet en welke impact heeft dit op de samenleving? Rechtvaardigt het in geding zijnde belang de inzet van het middel screening? Per sector moet gekozen worden voor een

screening die past bij de aanwezige risico's. De sector moet inzichtelijk maken dat sprake is van een proportionele inzet van screening, waar ook het beleid van de sector om misstanden tegen te gaan wordt meegewogen.

3. Transparantie: De sector moet inzichtelijk maken in welke situaties er wordt gescreend, welke procedures er gelden bij de screening, wat daarvan het resultaat kan zijn en welk profijt screening kan hebben. De transparantie over de screening moet bijdragen aan inzicht en begrip van de samenleving over de inzet van screening.

Inzet van expertise

Justis, de screeningsautoriteit van VenJ, voert de VOG-screening uit door het Justitieel documentatiesysteem te bevragen. Naast Justis zijn andere publieke (OM, politie, RvdK, IND, DJI en AIVD/MIVD) en private partijen (KLM, DNB en Joh. Enschede) bevoegd dit te doen.[2] Ik constateer dat voornoemde publieke en private partijen een eigen screeningspraktijk hebben opgebouwd, waarbij de specifieke eigenschappen van de betreffende organisaties bepalend zijn voor de inrichting van die screeningspraktijk. Mochten deze organisaties behoefte hebben aan aanvullende expertise, dan ben ik graag bereid deze te bieden. Justis heeft op het gebied van screening de afgelopen jaren veel expertise opgebouwd en kan hierbij een rol vervullen.

De VOG in internationaal verband

Met het opengaan van grenzen voor personenverkeer, groeit de behoefte aan preventieve informatie-uitwisseling tussen Europese lidstaten en met landen buiten Europa. De Amsterdamse zedenzaak uit 2010, maakte pijnlijk duidelijk dat gebrekkige informatie-uitwisseling tussen EU-lidstaten grote gevolgen kan hebben. Op initiatief van Nederland is in de Europese Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (2011/EC/93) de verplichting vastgelegd dat lidstaten ook in het kader van bestuursrechtelijke procedures zoals de VOG justitiële gegevens uitwisselen over veroordelingen van EU-onderdanen voor zedenmisdrijven wanneer zij met kinderen willen werken. Dit is een belangrijke stap geweest om personen met relevante justitiële antecedenten te weren uit kwetsbare sectoren. Om de waarde van de VOG op internationaal niveau verder te verbeteren, zet ik in op bredere informatie-uitwisseling met andere lidstaten voor screeningsdoeleinden. Ik wil daarin zo veel mogelijk met andere EU-lidstaten gezamenlijk optrekken.

Bijzondere aandacht gaat ook naar veroordeelde Nederlanders die na het uitzitten van hun straf, verhuizen naar het buitenland. Specifiek gaat het mij hierbij om zedendelinquenten die een groot risico lopen om opnieuw de fout in te gaan. In het kader van bestrijding van kindersekstoerisme wordt door Interpol onderzocht of een internationaal coördinatiepunt kan worden opgericht voor het afgeven van een zogenoemde «International Certificate of Character» (ICC). Een haalbaarheidsstudie is hiertoe reeds door Interpol gestart. Met de studie worden de mogelijkheden verkend om wereldwijd verschillende nationale screeningsproducten, zoals de Nederlandse VOG, aan elkaar te koppelen. Ook neemt Nederland deel aan praktische samenwerkingsverbanden, zoals het SOMEC-project (Serious Offending by Mobile European Criminals). Met dit project wordt bevorderd dat Europese lidstaten proactief informatie uitwisselen over een selecte groep daders van ernstige zeden- en geweldsdelicten die zich,

[2] Zie o.a. de artikelen. 26 en 27 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens

na het uitzitten van hun straf, wederrechtelijk aan het toezicht kunnen onttrekken door zich naar een andere lidstaat te begeven.

Een veilige en rechtvaardige samenleving

Ik werk aan een veilige en rechtvaardige samenleving en daarin is integer handelen van burgers, bedrijven en overheden van groot belang. De VOG is hierbij een belangrijk instrument, omdat het beoogt integriteitsschendingen binnen (kwetsbare) sectoren, bedrijven en organisaties te voorkomen. Ik ben voornemens het VOG-instrument verder te ontwikkelen. Om de samenleving meer inzicht te geven in de wijze van screening ten behoeve van afgifte van de VOG, zal ik in de eerste helft van 2016 een voorlichtingstraject starten. Hierbij komen tevens mijn plannen rondom de VOG op nationaal en internationaal niveau aan bod.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff